论清朝私营企业政策的确定及其影响

马　东　玉

一

清朝政府长期实行的是官营企业政策，即使对近代民用工业也多采取官办形式。根据统计，从1872年出现第一家私营机器工业开始，至1894年，总共才只有50多家（指万元资本以上），资本总额只有400多万元。①这一时期官府经营控制的民用工业虽也只有40多个，但规模却远比私营者宏大，仅汉阳铁厂一家，原始资本就有580多万两白银，是私营企业资本总和的二倍。其差距所以会如此之大，与清政府实行官营政策，对私营企业排斥和压制关系甚大。

然而，甲午战争后清政府的企业政策发生了重大变化。其变化原因主要有二：一是当时的官营企业基本上都是亏损单位，清廷每年要因此损耗大量国库开支。而甲午战争的巨额战费和战败赔款，使清政府再也掏不出许多亏损厂矿的透支款项，从而被迫改变了过去的官营政策。二是《马关条约》被迫承认了外国的在华设厂权，这是一条划时代的规定。从此，连外国人都可以大张旗鼓地来中国开办工矿企业了，清政府控制私营企业的政策也就失去了存在的条件。

当然，一个国策的变化直至确定，并非一夕可成。清朝的私营企业政策也经过1895年到20世纪初的十余年过程。

《马关条约》换文后清廷因偿付赔款感到困难而下旨让六部九卿各省督抚去"通盘筹画"，从而引起了言官的议论，把话题转到了企业政策上面来。如1895年7月御史管廷献上奏说，原来的官办机器制造等局，创建已20余年，结果却是"历年糜费"，要求对此彻底改弦更张。②而条约允让外人在华设立工厂一节，更使知其利害者大声疾呼。如署两江总督张之洞就接连上奏，揭示若让日本"任意制造"，各国效尤，中国的"工商之路尽矣！"因此，他呼吁皇帝赶紧下旨征求"补救之策"，他提出的"补救之策"是"速讲商务"和"讲求工政"。他是主持官办企业十余年的巨头之一，现在也改变了过去的立场，检讨了以往中国"但有征商之政，而少护商之法"，主张奖励私人投资，提出"凡能集巨资多股设一大公司者，奏请朝廷奖之。"并倡议"于各省设商务局，令就各项商务悉举董事随时会议，专取便商利民之举。"③想振兴中国工商各业，以抵制洋人的资本输出。

因形势所迫和臣僚的呼吁，清政府于管、张奏折上达的当月即1895年7月下旨，令各省督抚"以筹饷练兵为急务，以恤商惠工为本源"，就各省情形，倡导商民踊跃投资铁路、工矿各业。④这是清政府体现私营企业政策的第一道上谕。

上谕下发后确有一番变动。先是对原有的国营工矿业进行了大幅度的改造。当时，给事中褚成博上奏，进一步归结了官办企业的腐败和糜费情况，要求把这些工矿企业"仿照西

例，改归商办”。清政府依照褚成博的上奏，于1895年8月10日正式下旨把官办企业“从速变计，招商承办”。并派员前往南洋各岛和旧金山，劝中国侨商出资承办旧有厂矿或另集股本，设立新厂，“一切俱照西例”办理。⑤此后，中国的原有官办厂矿遵照这个上谕改归商办，使经营体制有了重大变化。

以后又讨论了关于设立商务局的问题。前文提到，1895年7月张之洞曾上奏要求设立，但中央没有反应。1896年1月初，御史王鹏运再次上奏，提出在工商兴旺的沿海各省“各设商务局一所”，便于“官商一气”，“上下相维”，振兴商务。皇帝把该折交总理衙门具议复奏。总理衙门议后复奏说，往日官府对私营工商业者“公事则派捐，讼事则拖累，商视官政猛如虎”，从而造成官商隔阂，是中国工商不兴之所由。所以，应仿照西法，设立“商务局，俾得维护华商，渐收利益”。具体办法是：各省于省会设一商务局，各府州县设一商务公所，局务董事、分董和局务人员“皆由商人公推”。其职权在于管理、振兴各省工商各业，会同地方官办理中外商人间的商务交涉等。而官府大小衙门均得协力维护，“必有恤商之诚，乃能行护商之政”。⑥这个奏折得到了皇帝的批准。

商务局是工商部门的一个权力机构，很大程度上代表了私人资本利益。所以，设立商务局的决定，说明清政府的经济政策有了扶植民族资本的重要内容。

奏折批准发布后，许多省分都进行了商务局筹设工作，经济要区三江两湖的督抚态度尤为积极。张之洞首先于1896年2月17日上报，说已在苏州、镇江、通州设立商务局，推举“在籍绅士”陆润庠，丁立瀛、张謇分别任三地的商务局董事。⑦刚刚回任的两江总督刘坤一“亦以此为当务之急”。江苏巡抚赵舒翘同张之洞会奏说“息借商款226万两移为开办商务局之用。”⑧1897年3月，清廷再令总理衙门检查、督促各省设立商务局，指令南北洋大臣率先“各筹二、三百万两以为倡导”，“勿得徒託空名”。⑨

省设商务局，州县设商务公所，要形成完整系统，中央也应有相应的部门。1896年1月王鹏运的奏折已经提出“在京师设立商务公所”了，只是总理衙门认为“与臣衙门无甚表异”而没有同意设立。到1898年6月百日维新前，侍郎荣惠提出设立商务大臣，综理全国工商各业。奏折的立足点在私人资本，认为“工为商源，商为工委”，振兴工商必得调集商人资金以立公司，这就要有“商务大臣考核详明”，“严订章程，一依经商之法”方能大力开展。⑩但是，这个奏请未被批准。不久，百日维新开始，康、梁等维新之士在经济上提出一系列发展民族资本主义的主张，得到光绪皇帝的支持。百日维新过程中，中央设立了农工商总局，各省设立了商务局和商会，颁布了《振兴工艺给奖章程》12条，提倡和保护私人举办实业，使清朝的私营企业政策达到了一次飞跃。

百日维新虽然是昙花一现，但政变发生后经济制度上的某些改革却没被中断。因为当时国家财政困迫，既无力量控制和经营企业，又要靠工商各业滋生财源，所以清廷的私营政策的步子并没后退。1898年10月，刚刚屠杀了维新六君子的慈禧太后仍然发布懿旨令刘坤一、张之洞对三江两湖已经设立的商务局“加意讲求，认真经理”，“与上海联为一气，务期中外流通”。⑪

自1901年义和团运动之后到1911年武昌起义爆发，是清政府实行十年“新政”的历史时期。这10年历史可分为前后两段，前5年在实业、商法、吏治、教育、军事等方面进行了某些改革；后5年主要进行了“变更政体，实行立宪”。而私营企业政策的确定，在“新政”的第一阶段中基本上完成了。

1900年义和团运动和八国联军侵华之后，清政府的处境空前困迫，国内外的政治和经济压力，迫使它不能不实行“变法”。1901年1月，逃亡西安的慈禧一伙宣布实行“变法”、让中外臣工条陈变法之计。刘坤一、张之洞联名上了三道奏折，史称《江楚会奏三折》，受到了中央重视，被作为第一期“新政”的纲领文件颁发实行。三折中的《拟宗西法十一条折》拟出了经济改革方面的许多重要内容，如修农政，劝工艺，定商律、矿律、路律等。⑫

清政府综合了江楚三折和其他臣属的奏述，制定一系列改革措施：1903年设立了商部、制出了《商会简明章程》和《奖励公司章程》；1904年颁布了《商律》，制定了《公司注册试办章程》、《矿务章程》、《试办银行章程》；1906年以后又相继颁布了《奖给商勋章程》、《办理农工商实业爵赏章程及奖牌章程》等。⑬

这些文件在国家法律上肯定了私人从事工商业的合法地位，使之有了法律依据和保证。许多给奖条例，根据私人投资，奖给相应的官爵，更标示出清政府私营企业政策的最终确定。

二

清政府企业政策由官营到私营的转变，有其主观上的被动性和历史发展的必然性。前文所述，国内外的政治压力和财政困迫，促使清政府改变了企业政策以图自救，这是其主观意志上的动因。然而，作为一种上层建筑范畴的国家政策，更主要的是由经济基础所决定。鸦片战争后随着资本主义的侵入，破坏了自然经济基础，造成了近代资本主义产生和发展的条件。19世纪70年代开始，中国的民族资本作为一种新的生产因素破土而出，即使在清政府控制的民用企业里，也在滋生着私人资本力量。这种新的生产力生产关系的增长，必然要求上层建筑的适应，19世纪末年清政府企业政策的转变，正是民族资本发展的结果，这是历史发展的必然性。

马克思政治经济学原理规定，上层建筑的新的因素有着促进新的经济基础发展的作用。清政府私营企业政策对中国民族资本主义的发展也曾起到过一定的促进作用。

1895年，清政府发布招商承办国营企业的上谕后，一批官办企业为私人承租，变成民族资本主义企业。当时，官办的轻工业主要是纺织工业工厂，全部由私人承租。上海华盛纺织总厂由盛宣怀承租，湖北“四局”由广东商人韦应南承租。“四局”是湖广总督张之洞在武昌举办的纺织工业，包括织布、纺纱、缫丝、制麻四个工厂。这四个工厂先后投资200万两，在官府的控制下办得很糟。当时曾有一个外国商会到“四局”参观，看到工厂“机器的情况很坏，同时有严重的浪费，混乱和怠工……最大的困难是派来大批无用的人做监督，这些人都管叫坐办公桌的人，因为他们坐在桌旁，无所事事。他们为了一点私利把训练好的工人开除”。⑭正因为“四局”由这些“坐办公桌的人”管理，所以越办越糟，它们年年亏损，到招商承办时尚负债67两。“四局”于1902年租给韦应南组织的应昌公司。租金是“四局”的已投资本数额200万两，年付10万两，20年清帐。租后，“四局”从官府衙门的桎梏中解放出来，经过整顿逐步扭转了亏损局面，到1908年决算时，上半年就获利149384两白银。⑮汉口海关的报告书也说：湖北纺织厂在官厅的手中总是失败的，当它租给一个商人时，总是赚钱的。⑯这说明以湖北“四局”为代表的轻工业工厂承租后，体制发生了重大变化，从而出现了生机和活力。上海华盛纺织总厂是李鸿章委派盛宣怀在失火后的原上海织布官局的基

础上建成的，该厂自1894年开车织布也一直亏损，到1900年已亏空100多万两。该厂于1901年由盛宣怀本人承办变成了私营企业。然而，只是由于盛宣怀本人以后的投靠洋人，使这个工厂也逐步被英国控制，打上了深深的买办烙印。

煤铁矿冶等重型工业由于受到资金和经营条件等方面的限制，私人难为承办。但是，经1895年后的政策变化，许多小型重工业厂矿也为私人承办或由私人投入大量股分开办。例如：奉天、通化、怀仁金矿由阮毓昌承包了部分矿井；吉林三姓金矿先后由周宝麟、刘田文承办；云南个旧锡矿由绅商组成的"锡务公司"承办；吉林盘石铜矿由沪商唐鉴章承办；广西富川煤、锑矿"由一私营公司承办"；贵州青溪铁厂由陈明远承办；直隶磁州煤矿的股分为商六官四；四川冕宁金矿的股分为官商各半。⑰ 这些矿业承办之后的经营情况多数也不顺利，但是采矿冶炼向为官府把持，私人难以染指，现在政府也号召私人开办，这确是政策上的一大进展。

1895年以后，原有的官办企业为私人承租，私营新办的企业为数更多。如所周知，甲午战后至辛亥革命民族工业由原来的50余家增至500余家（万元以上），总资本额由400余万元增至1亿多万元。这期间尤以棉纺织、面粉、卷烟、缫丝等工业增长速度快。在政策刚变之时，1895年至1899年5年间苏、杭、沪、通四处一下子就出现9家私营纺织厂。⑱ 张謇、荣宗敬兄弟的纺织资本集团也开始产生和形成。私营面粉厂自1895年至清末新办成50余家。⑲ 荣氏兄弟的面粉业成为举世瞩目的大资本集团。私营烟草工业这期间也有长足的发展，简照南兄弟的南洋兄弟烟草公司也开始出现。

由于私营企业的增加，使民族资本在国民经济中所占比例明显增长，1895年以前私营企业只占国家工业的23%，至清朝末年增长到70%以上。⑳

在清政府企业政策变化时产生的我国银行业，也有着明显的私营特点。1897年产生的第一家银行中国通商银行，便是盛宣怀集资举办的私营银行。至1911年相继设立的17家银行，官营的只有6家，连规模最大的两家国家银行户部银行（即后来的中国银行）和交通银行，都采取了官商合办形式。户部银行400万两资本，为官商各半；交通银行500万两资本，是官四商六，㉑ 说明私人资本确实有了重要的社会地位。私人资本的扩大，民族资本主义的发展，是我国反帝反封建的民主革命日臻成熟的重要条件。

三

不幸的是，1895年以后清政府私营政策确定的过程，也是中国半封建半殖民地社会形成的黑暗年代。许多官僚和买办凭借自己的社会地位和经济实力，利用企业私有政策，大肆控制国有产业，疯狂积聚社会财富，使中国的官僚买办资本也迅速扩张起来。

1895年招商承办国营企业时，一般私商无力承办国营大企业，而一些大官僚却利用自己的政治权力，把国产化为私产，使这些大型企业向着官僚资本主义的方向发展了。

盛宣怀承办汉阳铁厂便是典型例证。汉阳铁厂是湖广总督张之洞开办的大型钢铁、煤矿联合企业，它拥有十个分厂的汉阳钢铁厂，铁质优良，藏量丰富的大冶铁矿和江夏马鞍山、大冶王三石煤矿。投资总额为580万两白银，为1895年前我国企业中最大的一个。该厂建成曾震动了欧美各国，他们把该厂比之为"实在之中国黄祸"，认为"此种之黄祸，较之强兵劲旅……尤为可虑也！"㉒ 然而，由于经管技术和燃料缺乏等问题，使钢厂总炼不出合格的钢

来。维持这么宏大的企业，每年的常用经费要100万两白银。所以，清政府首先点名让该厂“招商承办”。

这么大的一个亏本企业，一般的商人如何能承办得起，告示发布几个月也无人敢来问津。经多方磋商，一年以后由大官僚盛宣怀承办了去。盛既是大官僚，又是清政府举办工业的中坚人物。他自己并没有现成的资本来承办汉阳铁厂，但他是轮船招商局督办、中国电报局总办、芦汉大铁路会办，又身膺天津海关道等多项要职，他凭借这些政治和经济大权，调动国家资本和私人股本去承办汉阳铁厂。正如时人评论的那样：盛氏挪招商局、电报局资本承办汉阳铁厂，“预计汉冶萍获利则移款以还二局之本，而自享余润。如果失败，则由汉冶萍填一股票，以抵二局之款，为计甚得”。㉓

1896年6月，盛宣怀正式接办汉阳铁厂。承租金额为100万两，待投产赢利后逐年归还铁厂原本；承包后享受免税权和专卖权。盛宣怀承办铁厂后，经办情况更加糟糕，虽由官营变为股分公司，但盛氏把亲信党羽大量安插，“公司职员，汉冶萍三处，统计不下千二百人，大半为盛宣怀之斯养，及其妾之兄弟，纯以营私舞弊为能”。他们拿着数百银子的月俸，终日挥霍厂款，往往一次酒席就花去数百银子，其腐败之气，远胜官办之时。㉔

为解决燃料问题，盛宣怀招股100万两，于1898年开采了萍乡煤矿。因公司办理不当，浪费惊人，仍旧年年亏空。到1904年；盛宣怀又以廉价的大冶铁砂作抵，向日本大借外债；后来又干脆以汉冶萍全部财产作抵，同日本签订1500万日元的借款合同，终于把中国最大的钢铁厂卖给了日本帝国主义。㉕

内借官权化公为私，外依洋人出卖国家利益。这是盛宣怀接办汉阳铁厂的途径，也是该公司向着官僚资本主义迈进的明显标志。

其它重型工业承包及以后情况也和汉阳铁厂相类似。甲午战前经营尚好的开平煤矿，后来落到恭亲王府侍役出身的张翼手中，此人目不识丁，使该企业负债累累。1900年以后他在英国人的欺蒙下，使开平煤矿落入英人之手。袁世凯当政后又为袁氏所控制，其子袁克定为该矿总经理（时称开滦煤矿，因与滦州煤矿合并），同英人共沾其利，使该矿也变成为典型的官僚买办企业。

在清廷私营企业政策引导下，20世纪初年出现了一个“设厂运动”高潮。其中最主要的投资者也多是官僚、买办，这是不言而喻的。国家政策是有力的指挥棒，加之“实业救国”的呼声，“君子不言利”的传统型官僚不复存在，代之而起的是“官官趋利”的新局面。督抚大员个个是社会豪富，张謇等弃官从商成了著名资本家。此时，政府颁布的“爵赏”等章程又给了商人、买办以捐官之机。一大批资产者捐了官，也有了官僚特权，反过来又利用特权进行经济活动。如此官趋利，商趋官的循环，使中国的官僚资本不断扩张，乃至产生了后来的官僚买办资本集团，是清政府私营企业政策结出的一个坏果实。

---

①严中平等《中国近代经济史统计资料选辑》第93页统计表。
②《光绪朝东华录》光绪21年闰5月，总3627页。
③《张文襄公全集》卷37，奏议37。
④《光绪朝东华录》光绪21年闰5月，总3631页。
⑤《光绪朝东华录》光绪21年6月，总3637页。
⑥《光绪朝东华录》光绪21年12月，总3723页。

（下转第89页）

虚笔不清之处。这些都给读者查阅带来了不便。三是，书脊、封面和扉页没有标明各该册所辑奏折的起止时间。《雍正朱批》收入的奏折跨雍正一朝13年，共分40册，为便于读者查阅，本当在各册书脊、封面和扉页的显要位置标清该册所收奏折的起止年月，遗憾的是该书没有做到这点。首批1—10册出版后，这个问题引起了出版社的重视，并采取了一定的补救措施，即自11册之后，在各册的封套上印上该册起止时间，但这终非善策。此外，《雍正朱批》还存在一些其它方面的缺憾甚至硬伤。

大型档案史料汇编《雍正朱批》的编辑和出版，给了我们这样一点启示，即影印出版是一种切实可行的公布历史档案的方法。它有着铅印排版难以比拟的优点，既可如实再现档案原貌而避免发抄排字过程中难免的失误，又可大大加快编辑出版的速度。当然，编辑影印的档案史料并非简易，它决不是把手中的档案予以简单的排列就可以了，《雍正朱批》的编辑工作表明，影印编辑也需做许许多多的档案考证和史实研究工作，而且还要研究和解决影印工作中所出现的新问题。

（上接第65页）

⑦《张文襄公全集》卷34，奏议34，《筹设商务局片》.
⑧《光绪朝东华录》光绪23年2月，总3944页。
⑨《光绪朝东华录》光绪23年2月，总3945页。
⑩《光绪朝东华录》光绪24年4月，总4095页。
⑪《光绪朝东华录》光绪24年8月，总4224页。
⑫三折见《光绪朝东华录》光绪27年8月，总4727—4771页。
⑬⑭⑮⑯⑰⑱⑳㉕汪敬虞：《中国近代工业史资料》第2辑，（上），第637—647、678、582、583、513—538、499、474、484—485页。
⑱严中平：《中国棉纺织史稿》第138页。
⑲《旧中国机制面粉工业统计资料》第7—8页。
⑳根据汪敬虞：《中国近代工业史资料》第二辑（下）第870—919页厂矿统计表计算。
㉑见杨端六：《清代货币金融史稿》、张郁兰：《中国银行业发展史》有关章节。
㉒《东方杂志》第7期，第66页。